

ANALISIS IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMBEBASAN PAJAK BPHTB BAGI PESERTA PTSL DI KABUPATEN BELITUNG TIMUR

Yuslih Ihza¹

Mudiyati Rahmatunnisa²

Budi Mulyana³

¹ Mahasiswa Program Pasca Sarjana Universitas Padjajaran Program Studi
Inovasi Regional

¹ Dekan Sekolah Pasca Sarjana Universitas Padjajaran

¹ Ketua Program Studi Magister Inovasi Regional Sekolah Pasca Sarjana
Universitas Padjajaran

Abstrak

Penelitian ini dimaksudkan untuk mengkaji implementasi kebijakan pembebasan pajak Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) terhadap peserta Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Kabupaten Belitung Timur Provinsi Kepulauan Bangka Belitung. Fokus analisis dalam penelitian ini adalah mendokumentasikan unsur-unsur dalam implementasi sebuah kebijakan publik berdasarkan konsep Jones yang terdiri dari tujuan, sasaran, waktu, desain program dan metode pelaporan. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui *interview*, observasi dan studi pustaka dengan penegakan teknik triangulasi untuk menguatkan analisis. Hasil penelitian mengantarkan pada simpulan bahwa dalam penentuan tujuan dan sasaran telah memperhitungkan kepentingan jangka panjang dan skala yang lebih besar baik dari sisi administrasi maupun ekonomi, bukan hanya kepentingan pemerintah daerah tetapi kepentingan masyarakat dan pemerintah pusat. Di sisi lain, penetapan target waktu untuk merealisasikan pembebasan BPHTB bagi nominator perlu untuk dikaji kembali dengan mempertimbangkan jumlah objek pajak dan kondisi sumber daya.

Kata kunci: Implementasi Kebijakan, Pajak, Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan.

Abstract

This research is intended to examine the implementation of the tax exemption policy on Land and Building Acquisition Fees (BPHTB) for participants in the Complete Systematic Land Registration Program (PTSL) in East Belitung Regency, Bangka Belitung Islands Province. The focus of the analysis in this study is to document the elements in the implementation of a public policy based on the Jones concept consisting of objectives, suggestions, time, program design and reporting methods. The approach used in this study is a qualitative approach. Data collection

techniques are carried out through interviews, observation and literature study by enforcing triangulation techniques to strengthen the analysis. The results of the study lead to the conclusion that in determining the goals and objectives, long-term interests and a larger scale both from an administrative and economic side are taken into account, not only the interests of local government but the interests of the community and the central government. On the other hand, the determination of the time target to realize the BPHTB exemption for nominees needs to be reviewed by considering the number of tax objects and the condition of the resources.

Keywords : *Policy Implementation, Tax, Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan.*

PENDAHULUAN

Reformasi agraria dan kepemilikan tanah sebagai salah satu prioritas nasional sebagaimana tertuang dalam Nawacita merupakan embrio bagi lahirnya program pendaftaran tanah secara sistematis. Prinsip dari agenda ke-5 dan ke-9 Nawacita tersebut adalah meletakkan fondasi yang kuat pada kendali dan pemerataan distribusi sumber lahan sebagai faktor produksi. Pemerintah menargetkan terdapat 126 juta bidang tanah yang telah bersertifikat pada tahun 2025. Skema reformasi agraria ini memiliki 2 (dua) pilar fundamental yaitu *asset reform* dan *access reform*. Redistribusi dan penguatan hak kepemilikan atas tanah sebagai sumber ekonomi diharapkan mendukung pembangunan berkelanjutan dan meminimalisir kontestasi penguasaan tanah, konflik pertanahan dan menggerakkan perekonomian masyarakat.

Kebijakan strategis ini selanjutnya dipertegas dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 12 tahun 2017 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. Regulasi ini ditujukan untuk memastikan agar sumber daya yang ada tiap level pemerintahan dapat digerakkan untuk mensukseskan program ini.

Pemerintah Kabupaten Belitung Timur merupakan salah satu daerah otonom yang memandang bahwa kebijakan ini merupakan momentum untuk memberikan kemudahan bagi masyarakat dalam memperoleh hak atas tanah, sebagaimana esensi program strategis nasional. Respons tersebut diwujudkan melalui kebijakan pembebasan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan

(BPHTB) kepada peserta kegiatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) . Kebijakan ini mengacu pada ketentuan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah yang menegaskan tentang hak pemungutan BPHTB, yang mana untuk pemberian fasilitas kepada wajib pajak berupa pembebasan BPHTB adalah mutlak kewenangan daerah.

Secara normatif, kebijakan ini dituangkan ke dalam Peraturan Belitung Timur Nomor 56 Tahun 2017 tentang Pembebasan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan Peserta Kegiatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Sertifikasi Khusus Masyarakat Belitung Timur. Saat ini tercatat total sertifikat tanah yang diterbitkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Belitung Timur adalah sebanyak 30.907 sertifikat.

Adapun jumlah objek pajak yang telah diusulkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Belitung Timur untuk memperoleh pembebasan BPHTB tahun 2017 dan 2018 sebanyak 11.826 objek pajak. Sedangkan untuk usulan pembebasan bagi peserta PTSL tahun 2019, saat ini masih dalam proses finalisasi. Dari 11.826 objek pajak yang telah ditetapkan melalui Surat Keputusan Belitung Timur untuk mendapatkan pembebasan BPHTB tersebut, telah terealisasi sebanyak 10.324 objek pajak atau 87,30%.¹

Penerapan kebijakan ini ditujukan sebagai pengungkit implikasi positif terhadap tata kelola administrasi pertanahan dan dapat menjadi pemantik upaya penggalan pendapatan daerah. Setidaknya terdapat 3 (tiga) tujuan mendasar dari kebijakan pembebasan BPHTB di Kabupaten Belitung Timur, yaitu: Penertiban kepemilikan hak atas tanah milik masyarakat, kemudahan memperoleh legalitas kepemilikan hak atas tanah dan bangunan di wilayah Kabupaten Belitung Timur, dan pemutakhiran *database* Pajak Bumi dan Bangunan .

Fasilitas pembebasan BPHTB kepada peserta pensertifikasian tanah massal ini berkenaan dengan beberapa prinsip penguatan hukum. Secara substantif, penetapan Peraturan Belitung Timur Nomor 56 Tahun 2017 tentang Pembebasan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan Peserta Kegiatan Pendaftaran Tanah

¹ Data pada Badan Pengelolaan Keuangan dan Pendapatan Daerah Kabupaten Belitung Timur

Sistematis Lengkap Sertifikasi Khusus Masyarakat Belitung Timur merupakan tindakan hukum yang secara linear mendukung substansi untuk menjamin kepastian hukum hak atas tanah.

Sebagai sebuah kebijakan yang berorientasi terhadap kepentingan publik, dipandang penting untuk mengkaji pelaksanaan pembebasan BPHTB bagi peserta PTSL sebagai bagian dari otoritas pemerintah daerah, yang sampai saat ini masih terus berproses sehingga dapat memberikan *input* yang valid dan komprehensif bagi penyempurnaan kebijakan. Berdasarkan deskripsi tersebut, pertanyaan dalam penelitian ini adalah bagaimana implementasi kebijakan pembebasan Bea Perolehan Hak Atas dan Bangunan di Kabupaten Belitung Timur dalam kurun waktu tahun 2017 – 2019.

A. KEBIJAKAN PUBLIK

Kebijakan publik merupakan upaya penyelenggara negara mempresentasikan pelaksanaan tugas dan fungsinya melalui sumber daya dan perangkat peraturan untuk memastikan tercapainya kondisi yang dicita-citakan. Dye dalam Theodoulou dan Kofinis (2004) menegaskan bahwa kebijakan publik merupakan otoritas penyelenggara negara yang secara formal berisi tindakan atau menolak tindakan tertentu untuk mengantisipasi dan mengatasi permasalahan publik. Konten sebuah kebijakan adalah skenario yang berisi proses sebagai respon terhadap berbagai tuntutan dan kepentingan yang bervariasi dalam ruang publik. Lebih lanjut Wahab (2010) menekankan karakteristik kebijakan publik dapat dipahami sebagai berikut:

- a. Merupakan tindakan sadar dan terorganisir yang berorientasi kepada pencapaian target, tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan;
- b. Berisi aksi yang mempunyai pola tertentu dan bukan merupakan keputusan yang berdiri sendiri;
- c. Terukur;
- d. Merupakan pedoman yang berisi apa yang harus dan tidak boleh dilakukan terhadap permasalahan yang dihadapi.

Sebagai sebuah produk dari lembaga yang mempunyai otoritas, maka kebijakan publik bersifat mengikat warga negara namun bukan merupakan produk yang berdiri sendiri. Didalamnya terdapat tahapan-tahapan formal yang berisi

komitmen dan tanggungjawab berdasarkan tatanan yang simultan. Rangkaian produksi sebuah kebijakan melahirkan akuntabilitas kebijakan yang senantiasa diuji dan dievaluasi pada ruang-ruang publik serta didesiminasikan untuk merangsang *input* yang konstruktif.

Jones(1984) menegaskan bahwa kebijakan publik merupakan sebuah siklus proses dalam sebuah sistem. Adapun tahapan penting dalam kebijakan publik yaitu:

1. *Agenda Setting*, memuat upaya-upaya penyamaan persepsi terhadap isu strategis yang menjadi fokus pemangku kebijakan. Langkah ini dipertajam dengan kajian-kajian mendasar yang menjadi latar belakang dan urgensi sebuah keputusan. Tahapan ini juga menjadi esensi dari kekuatan dukungan publik terhadap rencana kebijakan. Kesatuan pandangan menjadi penting untuk menjaga komitmen para aktor terlibat dan menjamin keberlangsungan kebijakan.
2. Formulasi kebijakan, terdiri dari aktivitas perencanaan dengan mengharmonisasikan antara masalah, target dan sumberdaya yang dimiliki. Formulasi sendiri adalah perumusan kebijakan dengan mempertimbangkan kondisi eksisting dan proyeksi masalah di masa yang akan datang. Aspek penting yang dinilai pada tahapan ini adalah alternatif, model, serta rekomendasi. *Output* dari tahapan ini adalah produk hukum atau ketetapan pemerintah yang bersifat mengikat publik.
3. Implementasi kebijakan, berisi tindakan untuk mewujudkan tujuan yang telah ditetapkan atau merupakan cara yang terukur dan terencana untuk mencapai perubahan yang telah dirumuskan melalui manajemen sumberdaya.
 Dalam lembaga publik, implementasi kebijakan diterjemahkan secara administratif ke dalam program dan kegiatan, sehingga mengandung sebuah instruksi dan mandat bagi operasionalisasi kebijakan. Pada fase ini, interaksi antara aktor menjadi penentu terhadap skala konflik yang muncul dari perbedaan persepsi terhadap operasionalisasi sumberdaya.
4. Evaluasi kebijakan, menyangkut upaya untuk melakukan penilaian terhadap implementasi kebijakan, dampaknya serta konsistensi dengan tujuan dan target. Kesimpulan yang berkenaan dengan kinerja sebuah kebijakan membuat evaluasi secara otomatis berpengaruh terhadap revisi dan muatan rekomendasi berdasarkan tuntutan faktual. Pada dasarnya, evaluasi berada pada setiap tahapan kebijakan publik untuk menghimpun informasi yang valid mengenai efektivitas penggunaan sumberdaya.

Efektivitas pelaksanaan kebijakan publik tidak terlepas dari lingkungan strategik yang berkontribusi langsung maupun tidak langsung dan saling memengaruhi satu sama lain. Wahyudi (2016) menyatakan bahwa setidaknya terdapat 4 (empat) aspek penting yang memengaruhi keberhasilan terhadap pencapaian kualitas kebijakan publik di antaranya kewenangan/struktur birokrasi, komunikasi, sumberdaya, disposisi atau sikap dari pelaksana. Sejalan dengan ini, Edward (1980) berpandangan bahwa faktor-faktor tersebut merupakan kendala mendasar yang bertalian dengan keberhasilan sebuah kebijakan, sebagaimana premisnya: *“What are the primary obstacle to successful policy implementation to answer these quistion, four critical factor or variables in implementating public policy: communication, resources, disposition, attitudes, and bureaucratic structure. “*

Implementasi merupakan fase yang sangat strategis untuk mengukur hasil dan dampak sebuah kebijakan. Tahapan ini menyediakan ladang referensi empirik untuk menguji ketepatan desain serta strategi yang berakhir pada simpulan berhasil atau gagalnya sebuah kebijakan. Sebagaimana disampaikan bahwa pada tataran aplikasi kebijakan, keempat faktor di atas berkorelasi satu sama lain. Keseimbangan interaksi sumberdaya, komunikasi, sikap aktor dan struktur birokrasi adalah formula untuk mengeliminasi *gap* dalam implementasi kebijakan. Semakin besar *gap* di antara unsur tersebut, maka semakin besar pula potensi kegagalan sebuah kebijakan.

B. PAJAK DALAM KEBIJAKAN PUBLIK

Pajak adalah salah satu kebijakan publik yang merupakan instrumen negara untuk menjaga keberlangsungan stabilitas pembiayaan terhadap kebutuhan negara yang terus berkembang sesuai dengan dinamika masyarakat. Mangkoesubroto (2001) mendefinisikan pajak merupakan hak prerogatif pemerintah yang mempunyai kekuatan hukum mengikat serta tidak ada balas jasa secara langsung kepada wajib pajak. Sejalan dengan ini, Ismawan (2004) memandang bahwa pajak merupakan iuran wajib kepada negara bahkan penarikan pajak yang dilakukan oleh aparatur negara dapat dilakukan secara paksa melalui penagihan.

Secara garis besar, pajak mempunyai fungsi *budgeter* dan *regulatory*. Fungsi *budgeter* berkenaan dengan perannya sebagai sumber pembiayaan pemerintah, sedangkan fungsi *regulatory* berkaitan dengan kedudukannya sebagai *tool* yang mengatur perekonomian masyarakat.

Penyelenggara pajak berdasarkan tingkat pemerintahan terdiri dari 2 (dua) jenis yaitu pajak negara dan pajak daerah. Perbedaannya terletak pada sumber pajak yang dipungut oleh pemerintah pusat relatif tidak terbatas, sedangkan objek pada pajak daerah terbatas pada objek yang tidak digali oleh pemerintah pusat. Perbedaan sasaran objek pajak antara pemerintah pusat dan daerah untuk memastikan tidak ada pungutan pajak ganda walaupun azas dan teknik pelaksanaannya sama. Pajak daerah diatur dengan Peraturan Kepala Daerah dan menjadi tanggung jawab pemerintah daerah.

Bird (2000) mengemukakan ciri mendasar berkaitan dengan pajak daerah antara lain seluruh rangkaian pengelolaan pajak dari mulai pendataan, perhitungan tarif, pemungutan, pencatatan serta pengawasannya dilakukan oleh pemerintah daerah. Peluang yang diberikan kepada daerah untuk melakukan eksplorasi terhadap potensi lokal menuntut kreativitas pemerintah daerah dalam perancangan regulasi maupun pemilihan teknik penyampaian kepada masyarakat agar wajib pajak tidak merasa terbebani.

Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) merupakan salah satu jenis pajak yang timbul karena peristiwa hukum atas perolehan hak atas tanah dan bangunan baik oleh badan hukum maupun pribadi. Hak atas tanah yang dimaksud meliputi hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak milik atas satuan rumah susun dan hak pengelolaan.

Mengacu kepada ketentuan tersebut, subjek pajak adalah orang pribadi atau badan yang memperoleh hak atas tanah dan atau bangunan. Sedangkan objek pajak adalah perolehan atas tanah dan bangunan itu sendiri. Adapun cakupan perolehan hak atas tanah dan bangunan meliputi: *Pertama*, pemindahan hak karena jual beli, tukar-menukar, hibah, hibah wasiat, pemasukan dalam perseroan atau badan hukum lainnya, pemisahan hak yang mengakibatkan peralihan, penunjukan pembeli dalam lelang, pelaksanaan putusan hakim yang mempunyai kekuatan hukum tetap, hadiah.

Kedua, pemberian hak baru yang dikarenakan kelanjutan pelepasan hak dan di luar pelepasan hak.

Pengalihan BPHTB diharapkan dapat menjadi generator perekonomian lokal utamanya untuk meningkatkan pendapatan asli daerah. Cakupan kewenangan yang dimaksud mulai dari pendataan, penghitungan, pemungutan sampai dengan pengawasan dan evaluasi. Dalam hal ini, Pemerintah Daerah dapat menggali dan memperluas sumber-sumber penerimaan potensial melalui skema pelaksanaan pemungutan dan pengawasan yang akuntabel. Intensifikasi pemungutan BPHTB melalui pemerintah daerah juga memungkinkan terwujudnya kesadaran masyarakat tentang urgensi membayar pajak sebagai kontributor dalam pembiayaan pembangunan.

PEMBAHASAN

Sejak ditetapkannya Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah maka terhitung tanggal 1 Januari 2011, kewenangan untuk pengelolaan Pajak BPHTB berada pada Pemerintah Daerah. Dengan kata lain, keseluruhan tanggung jawab dari mulai pendataan, penghitungan, penagihan, pemungutan dan evaluasi dilakukan sepenuhnya oleh Pemerintah Daerah dan ditetapkan melalui keputusan kepala daerah.

Pemberlakuan BPHTB mengacu kepada Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2000, yang pada prinsipnya berakar kepada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria. Pemberlakuan Undang-undang Pokok Agraria tersebut menyebabkan Ordonansi Bea Balik Nama Staatsblad 1924 No 291 kehilangan objeknya. Hal ini menimbulkan pertentangan yang mana undang-undang pokok agraria menggariskan agar Ordonansi Bea Balik Nama tetap dilanjutkan, sedangkan pihak lain menginginkan agar ketentuan tersebut ditiadakan karena masih mengacu kepada hukum barat.

Kondisi tersebut menyebabkan kekosongan pemungutan pajak atas pemindahan hak atas harta tetap. Namun dengan ditetapkannya Undang-Undang

Nomor 21 Tahun 1997 tentang Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan maka tidak ada lagi dualisme hukum yang berlaku dalam bidang pertanahan. Esensi pemberian kewenangan kepada daerah untuk mengatur sistem perpajakan dalam wilayah administrasinya adalah perwujudan dari prinsip otonomi daerah utamanya berkenaan dengan upaya mendekatkan pelayanan kepada masyarakat dengan memotong rentang kendali yang panjang. Di sisi lain, kapasitas pemerintah daerah untuk menciptakan inovasi sesuai dengan karakteristik dan kebutuhannya menjadi lebih luas sehingga daerah menjadi lebih mandiri.

Mengacu kepada konsep Jones tentang kebijakan publik, unsur mendasar yang menjadi penentu dalam implementasi sebuah kebijakan diantaranya: 1) Tujuan (*goals*); 2) Sasaran (*objectives*); 3) Waktu (*timetables*); 4) Program (*program designs*); 5) Teknik pelaporan (*peporting methods*). Rangkuman terhadap elemen pelaksanaan pembebasan BPHTB bagi peserta PTSL di Kabupaten Belitung Timur dapat digambarkan sebagai berikut:

1. Tujuan (*Goals*)

Instruksi Presiden Nomor 2 Tahun 2018 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) mengamanatkan agar pemerintah daerah ikut membantu percepatan program nasional dimaksud. Guna menindaklanjuti instruksi ini maka pihak Pemerintah Daerah melalui Badan Pengelolaan Keuangan dan Pendapatan Daerah (BPKPD) menerbitkan Peraturan Bupati Belitung Timur Nomor 56 Tahun 2017 tentang Pembebasan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan Peserta Kegiatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Sertifikasi Khusus Masyarakat Belitung Timur (Berita Daerah Kabupaten Belitung Timur Tahun 2017 Nomor 56).

Tujuan dari pelaksanaan Pembebasan Bea Perolehan Hak Tanah dan Bangunan (BPHTB) Kegiatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di wilayah Kabupaten Belitung Timur adalah:

- a. Tertib administrasi kepemilikan hak atas tanah milik masyarakat Kabupaten Belitung Timur;

- b. Memberikan fasilitas kemudahan masyarakat Belitung Timur khususnya, dalam kemudahan legalitas kepemilikan hak atas tanah dan bangunan dalam wilayah Kabupaten Belitung Timur;
- c. Pemutakhiran dan melengkapi data pemilik Bumi dan Bangunan pada *database* Pajak Bumi dan Bangunan di Kabupaten Belitung Timur;
- d. Referensi bagi Kementrian Agraria dan Tata Ruang untuk penetapan BJOP dan Zona Nilai Tanah (ZNT)
- e. Menggali pendapatan asli daerah;
- f. Memperkuat fondasi pencadangan penerimaan pajak sektor BPHTB dan PBB-P2 untuk jangka panjang.

Dalam implementasinya, data penerima pembebasan BPHTB dibagikan oleh BPKPD ke Pemerintah Desa serta disampaikan ke Kantor Pertanahan Belitung Timur, bersamaan dengan data hutang pajak PBB-P2 tahun-tahun sebelumnya. Penerima Sertifikat pada program kegiatan PTSL di wilayah Kabupaten Belitung Timur wajib melunasi Hutang Pajak Bumi dan Bangunan ditambah dengan denda per-bulan sebesar 2% (dua persen) yang berjalan mulai dari tahun 2009 sampai tahun berjalan dari nilai pajak yang dibayarkan. Selama calon penerima Sertifikat Kegiatan PTSL belum melunasi PBB P2, maka pihak berwenang menyerahkan/ menyampaikan sertifikat dapat menunda penyerahan sertifikat tersebut sampai dengan tunggakan hutang dan denda PBB P2 tersebut dilunasi.

Adapun data yang objek pajak sektor PBB-P2 yang termutakhirkan dengan penerapan kebijakan ini adalah sebagai berikut:

- a. Tahun 2017 sebanyak 44.982 objek pajak,
- b. Tahun 2018 termutakhirkan menjadi 47.654 objek pajak,
- c. Tahun 2019 menjadi 51.297 objek pajak; dan
- d. Tahun 2020 menjadi 52.088 objek pajak.

Dari penambahan objek yang terdaftar sebagai objek pajak, diharapkan bisa membantu dalam peningkatan pendapatan daerah yang saat ini masih bertopang besar pada pajak jenis Mineral Bukan Logam dan Batuan (MBLB) jenis Galian C yang pada sisi pendapatannya bisa digambarkan sebagai berikut:

Tabel 1
Persentase PAD pada 3 Jenis Pajak Daerah

NO	JENIS PAJAK	DESEMBER 2018			DESEMBER 2019			JULI 2020		
		REALISASI	TOTAL PAD	%	REALISASI	TOTAL PAD	%	REALISASI	TOTAL PAD	%
1.	MBLB	58.335.339.716	73.974.198.775	79	55.338.316.928	65.914.998.890	84	24.712.692.027	29.532.484.967	84
2.	PBB	2.215.390.178	73.974.198.775	3	2.324.787.331	65.914.998.890	4	623.880.070	29.532.484.967	2
3.	BPHTB	6.350.032.441	73.974.198.775	9	840.876.405	65.914.998.890	1	467.089.300	29.532.484.967	2

Sumber: BPKPD Kabupaten Belitung Timur

Tabel 2
Perkiraan Pencadangan Potensi Pajak Berdasarkan Pada Penghapusan BPHTB Bagi Peserta PTSL Tahun 2017 dan 2018

NO	PTSL 2017		PTSL 2018	
	DESA	NILAI TOTAL BPHTB	DESA	NILAI TOTAL BPHTB
1	MEKAR JAYA	521,548,700	BENTAIAN	758,757,620
2	LALANG JAYA	865,659,300	KELUBI	1,233,500,450
3	PADANG	1,860,507,300	GANTUNG	2,920,986,050
4	LALANG	383,150,650	SELINSING	3,501,769,628
5	AIK KELIK	144,550,497	PADANG	2,221,771,250
6	CENDIL	230,501,077	KURNIA JAYA	2,459,870,500
7	MAYANG	177,013,550	LALANG	766,206,000
8			SUKAMANDI	1,696,331,900
9			MAYANG	226,106,300
10			SENYUBUK	69,968,750
	TOTAL	4.182.931.075		15,855,268,448

Sumber : BPKPD Kabupaten Belitung Timur

Nilai total potensi BPHTB yang dibebaskan bagi peserta PTSL tahun 2017 sebesar Rp. 4.182.931.075,- dan pada tahun 2018 sebesar Rp.15,855,268,448,- atau sampai saat ini yang telah dibebaskan menurut Surat Keputusan Kepala Daerah adalah sebesar Rp. 20,038,199,523,-. Nilai Pembebasan BPHTB ini merupakan investasi yang direncanakan nanti pada beberapa tahun ke depan akan menjadi potensi peningkatan BPHTB apabila terjadi jual-beli tanah dikarenakan terdapat PBB-P2 dan bersertifikat tanah.

2. Sasaran (*Objectives*)

Penentuan sasaran merupakan bagian krusial dalam kebijakan publik. Dalam praktek pelaksanaannya terdapat potensi interaksi dan kompetisi berbagai kepentingan, sehingga kejelasan standar dan sasaran harus diletakkan di awal untuk mereduksi konflik dan kegagalan pencapaian target. Oleh karena itu, kejelasan indikator penerima pembebasan BPHTB merupakan salah satu materi sebagaimana diatur dalam Peraturan Bupati Belitung Timur Nomor 56 Tahun 2017. Adapun sasarannya sebagai berikut :

- a. Pemilik Bumi dan Bangunan yang telah terdaftar sebagai Wajib Pajak Bumi dan Bangunan Pedesaan dan Perkotaan (PBB-P2);
- b. Wajib pajak sektor PBB-P2 yang telah melunasi hutang pajak PBB-P2 tahun-tahun sebelumnya;
- c. Termasuk dalam Laporan Data Nominatif tentang Nama-nama masyarakat penerima program PTSL yang dikeluarkan/disampaikan pihak Kantor Pertanahan Belitung Timur ke Pemerintah Kabupaten Belitung Timur;
- d. Terdaftar dalam Surat Keputusan Bupati tentang Nama-Nama Penerima Pembebasan Bea Perolehan Hak Tanah dan Bangunan (BPHTB) Kegiatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di wilayah Belitung Timur.

Masyarakat yang termasuk dalam kategori tersebut harus memenuhi persyaratan kelengkapan administrasi sebagaimana diatur dalam Pasal 3 Peraturan Bupati Belitung Timur Nomor 56 Tahun 2017, yaitu: a) Fotocopy kartu tanda penduduk; b) Fotocopy kartu keluarga; c) Fotocopy Surat Keterangan tanah atau Surat Pernyataan Kepemilikan Tanah yang ditandatangani oleh Ketua RT dan Kepala Desa setempat.

3. Waktu (*Timetables*)

Pelaksanaan pembebasan BPHTB sebagai dukungan terhadap program nasional mengikuti target waktu yang telah ditetapkan oleh Pemerintah. Data peserta PTSL yang disampaikan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Belitung Timur per tahun ditargetkan dapat diselesaikan pembebasannya minimal 70% pada tahun

berikutnya, mengingat masih terdapat data yang belum lengkap karena beberapa hal sebagai berikut:

- a. Data nominatif dari Kantor Pertanahan Kabupaten Belitung Timur hanya menampilkan luas tanah, namun tidak menampilkan luasan dan perhitungan bangunan;
- b. Perpindahan kepemilikan bidang tanah apabila telah terdaftar pada *database* PBB-P2 dibidang pengelola PBB-P2;
- c. Pemecahan bidang tanah maupun penggabungan bidang tanah, dikarenakan dampak jual beli maupun waris;
- d. Pergeseran data dan luasan peta antara data yang bersumber dari Surat Keterangan Tanah yang didaftarkan oleh pemilik tanah di data PBB-P2, dibandingkan dengan data sertifikat keluaran BPN;
- e. Adanya beberapa bidang tanah yang tertukar kepemilikannya pada data nominatif Sertifikat PTSL, sehingga menghambat proses pendataan.

Ringkasan target realisasi dan target pembebasan BPHTB per tahun dapat dilihat pada tabel berikut ini:

Tabel 3

Target dan Realisasi Pembebasan BPHTB Bagi Peserta PTSL Tahun 2017

NO	DESA	TAHAP I	TAHAP II	TOTAL
1.	MEKAR JAYA	362	33	395
2.	LALANG JAYA	690	79	769
3.	PADANG	1034	4	1038
4.	LALANG	334	134	468
5.	AIK KELIK	190	6	196
6.	CENDIL	216	3	219
7.	MAYANG	170	21	191
	TOTAL 7 DESA	2996	280	3276

Sumber: BPKPD Kabupaten Belitung Timur

Tabel 4**Target dan Realisasi Pembebasan BPHTB Bagi Peserta PTSL Tahun 2018**

N O	DESA	TARGE T	TAHAP I	TAHAP II	TAHAP III	REALIS ASI	SISA
1	BENTAIAAN JAYA	494	478	16	0	494	0
2	GANTUNG	1,578	762	0	268	1,030	548
3	PADANG	1,566	70	1,181	58	1,309	257
4	KURNIA JAYA	600	570	28	0	598	2
5	LALANG	451	228	0	28	256	195
6	KELUBI	500	94	394	0	488	12
7	MAYANG	816	269	0	373	642	174
8	SELINSING	1,425	784	500	19	1,303	122
9	SENYUBU K	420	362	0	3	365	55
10	SUKAMAN DI	700	175	0	388	563	137
	TOTAL	8,550	3,792	2,119	1,137	7,048	1,502

Sumber: BPKPD Kabupaten Belitung Timur

Berdasarkan kedua tabel di atas, didapatkan bahwa target tahunan untuk pembebasan tahun 2017 dan 2018 adalah 100% dan 82,43%. Sedangkan untuk target pembebasan tahun 2019 berdasarkan data nominatif yang disampaikan oleh Kantor Pertanahan berjumlah 18. 978 bidang tanah dan saat ini masih dalam proses sinkronisasi data oleh BPKPD, untuk selanjutnya ditetapkan dalam Surat Keputusan Bupati Belitung Timur tentang Penerima Pembebasan BPHTB Peserta PTSL Tahun 2019.

4. Desain Program (*Program designs*)

Program merupakan fabrikasi dari tindakan yang berorientasi kepada tujuan sebuah kebijakan yang dituangkan ke dalam produk hukum sehingga merupakan *framework* yang bersifat mengikat. Perumusan ketentuan yang menjadi dasar pelaksanaan kebijakan ini memperhitungkan sumber daya dan lingkungan yang dianggap mempengaruhi isi kebijakan.

Dalam rangka pelaksanaan program prioritas percepatan pelaksanaan pendaftaran tanah oleh pemerintah kepada masyarakat dan sinergi kebijakan baik yang menyangkut penyiapan dokumen kepemilikan, sarana dan prasarana serta biaya pendaftaran hingga bea perolehan atas tanah dan bangunan maka Pemerintah

Kabupaten Belitung Timur menuangkan kebijakan tersebut dalam sebuah produk hukum.

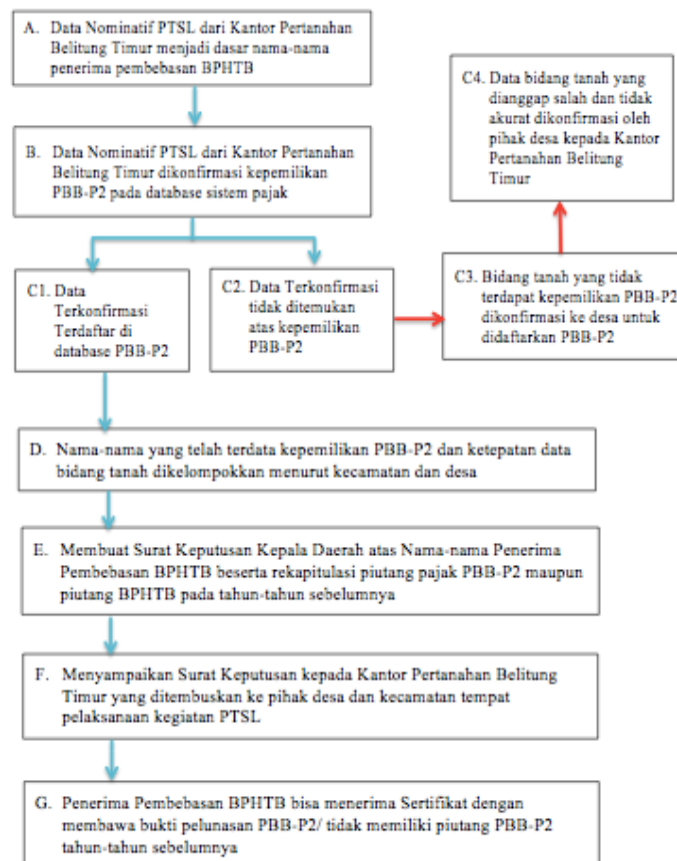
Peraturan Bupati Belitung Timur Nomor 56 Tahun 2017 tentang Pembebasan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan Peserta Kegiatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Sertifikasi Khusus Masyarakat, merupakan landasan normatif bagi pembebasan BPHTB untuk peserta PTSL. Produk hukum ini ditetapkan pada tanggal 14 Desember 2017 yang pada pokoknya mengatur tentang ruang lingkup dan persyaratan penerima kebijakan pembebasan BPHTB.

Peraturan Bupati ini berkesesuaian dengan amanah ketentuan perundang-undangan lainnya yang mengatur tentang kewenangan pemerintah daerah dalam memberikan fasilitas kepada wajib pajak. Beberapa produk hukum yang bertalian diantaranya:

- a. Peraturan Daerah Kabupaten Belitung Timur Nomor 2 Tahun 2011 tentang Pajak Daerah;
- b. Peraturan Bupati Belitung Timur Nomor 14 Tahun 2011 tentang Sistem dan Prosedur Pemungutan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan Kabupaten Belitung Timur

Secara singkat, prosedur pembebasan BPHTB bagi peserta PTSL di Kabupaten Belitung Timur dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar 1
Prosedur Pembebasan BPHTB Bagi Peserta PTSL
di Kabupaten Belitung Timur



Badan Pengelolaan Keuangan dan Pendapatan Daerah Kabupaten Belitung Timur merupakan *leading sector* yang mengawal kebijakan ini melalui sosialisasi dan koordinasi dengan eksekutor lainnya seperti Kantor Pertanahan Kabupaten Belitung Timur, Kecamatan dan Pemerintah Desa. Beberapa upaya yang dilakukan secara bersama oleh institusi tersebut diantaranya:

- a. Sosialisasi intensif secara terus menerus kepada masyarakat di wilayah yang menjadi sasaran penerima kebijakan. Upaya ini dilakukan bukan hanya sebelum pelaksanaan namun juga pada sampai dengan wajib pajak telah menerima pembebasan. Hal ini ditujukan untuk memberikan pemahaman yang komprehensif kepada seluruh elemen masyarakat terutama yang berkenaan dengan daftar penerima,

persyaratan yang harus dipenuhi dan manfaat kebijakan. Sosialisasi juga merupakan instrumen untuk memastikan target jumlah penerima kebijakan dapat tercapai. Pemerintah daerah melalui Badan Pengelolaan Keuangan dan Pendapatan Daerah mengakui bahwa kecepatan diseminasi informasi yang paling efektif berkenaan dengan pembebasan BPHTB dan program PTSL adalah melalui aliran informasi antar penerima manfaat kebijakan itu sendiri. Data dan informasi yang dipublikasikan oleh pemerintah daerah melalui simpul-simpul pusat informasi publik baik formal maupun melalui komunitas merupakan salah satu faktor yang berkontribusi terhadap implementasi kebijakan.

- b. Pematangan kualitas koordinasi. Sebagai kebijakan yang korelatif dengan kebijakan nasional yang digawangi oleh instansi vertikal yaitu Kantor Pertanahan Kabupaten Belitung Timur, ketepatan penerima manfaat kebijakan mengacu kepada daftar nominatif peserta PTSL. Dalam kerangka inilah, pemerintah daerah senantiasa membangun komunikasi untuk memastikan akurasi dan validitas data. Koordinasi juga dilakukan dengan kecamatan dan pemerintah desa sebagai perpanjangan tangan untuk menggali akar masalah di lapangan. Dalam perjalanannya, terdapat beberapa kendala yang dihadapi dalam pembebasan BPHTB, diantaranya:
 - Masih terdapat data *tidak real time* dan belum lengkap;
 - Dibutuhkan waktu yang cukup panjang untuk pendataan dikarenakan masih banyak ketidaksesuaian data antara sertifikat dengan data yang bersumber dari pelapor bidang tanah melalui Surat Keterangan Tanah dari desa ketika melakukan pendaftaran PPB-P2;
 - Masih terdapat ketidakjelasan kepemilikan bidang tanah sebagai dampak dari adanya pemecahan/jual beli atas bidang tanah/waris sehingga memperlambat pemutakhiran data dan identitas penerbitan PBB-P2 baru;

- Masih terbatasnya sarana dan prasarana untuk melakukan pendataan terutama ke wilayah yang jaraknya jauh.

c. Manajemen sumber daya.

Ketercapaian target kinerja pada prinsipnya merupakan kolaborasi antara sumber daya dan komitmen. Luasnya lingkup pelayanan merupakan tantangan bagi aparatur yang menjalankan kebijakan. Kemitraan dengan pemerintah desa melalui pemberdayaan perangkat desa sampai dengan Ketua RT merupakan salah satu strategi yang diintensifkan untuk mendukung pendataan, *updating* informasi dan mediasi untuk penyelesaian objek tanah yang masih dalam sengketa. Optimasi pemutakhiran data bulanan yang merupakan input dari pemerintah desa juga menjadi strategi percepatan penghimpunan data.

5. Teknik pelaporan (*Peporting methods*)

Pelaporan dalam administrasi pemerintahan dan keuangan daerah merupakan salah satu ukuran dalam akuntabilitas implementasi kebijakan. Pelaporan pembebasan BPHTB bagi peserta PTSL di Kabupaten Belitung Timur pada prinsipnya diklasifikasikan ke dalam 4 metode yaitu:

- a. Fungsi pelaporan yang dilakukan oleh BPKPD. Hal ini bertujuan untuk memberikan informasi tentang realisasi penerimaan BPHTB sebagai bagian dari pendapatan asli daerah. Pada fungsi ini, laporan BPHTB didasarkan atas dokumen-dokumen dari bank dan/atau bendahara penerimaan dan/atau PPAT.
- b. *Database* objek pajak. Data subjek dan objek pajak yang telah memenuhi persyaratan dan mendapatkan fasilitas pembebasan BPHTB selanjutnya di-*input* pada *database* yang dikelola oleh Bidang Pendapatan pada BPKPD Kabupaten Belitung Timur. Hasil pemutakhiran ini data ini merupakan acuan untuk penghitungan dan pemungutan pajak selanjutnya.
- c. Laporan resmi berkala kepada Kepala Daerah yang memuat aspek capaian kinerja yang ditetapkan, kendala serta referensi alternatif strategi yang memungkinkan untuk diterapkan percepatan pencapaian target. Sejalan dengan ini, BPKPD juga melakukan rapat koordinasi teknis sebagai media

gelar perkara dan menjaring *feedback* dari pemangku kepentingan terkait. Hasil dari forum –forum ini selanjutnya dituangkan ke dalam surat edaran yang menegaskan kesepakatan dan peran parapihak dalam program percepatan pemberian hak milik tanah kepada masyarakat.

- d. Publikasi melalui media massa. Pemanfaatan media massa pada dasarnya ditujukan untuk merangsang partisipasi dan animo masyarakat untuk secara mandiri memenuhi persyaratan dan sadar tentang urgensi legalitas terhadap kepemilikan aset tanah. Pemerintah daerah melalui *website* yang dikelola oleh Dinas Komunikasi dan Informatika serta Bagian Protokol dan Komunikasi Pimpinan Sekretariat Daerah. Cakupan informasi yang disampaikan kepada masyarakat terdiri dari daftar desa yang menjadi sasaran program, ketercapaian kuota, pemenuhan persyaratan dan batas waktu.

KESIMPULAN

Mengacu kepada pembahasan yang telah disampaikan dalam penelitian ini dapat disimpulkan bahwa tiap komponen dalam tahapan implementasi sebuah kebijakan publik merupakan satu kesatuan dan faktor determinan bagi pencapaian target dan kualitas pelayanan. Kecermatan dalam penetapan tujuan, sasaran, norma, waktu, desain program dan pelaporan berhubungan dan mempengaruhi satu sama lainnya.

Berdasarkan teori siklus kebijakan publik yang dikemukakan oleh Charles O' Jones, implementasi kebijakan merupakan ruang interaksi berbagai kepentingan. Terlepas dari hal tersebut, seluruh unsurnya harus konsisten sehingga kendala yang dihadapi menjadi tanggungjawab kolektif. Pada studi kasus implementasi pembebasan BPTHB bagi peserta PTSL di Kabupaten Belitung Timur ini dapat ditarik beberapa kesimpulan, antara lain: *Pertama*, penentuan tujuan memperhitungkan manfaat jangka panjang dan kepentingan yang lebih luas yaitu kemudahan fasilitas bagi subyek pajak, penertiban administrasi agraria bagi penentuan kebijakan lain oleh pemerintah seperti NJOP dan Nilai Zona Tanah, serta tata kelola data pajak daerah yang berhubungan dengan PAD dan pengendalian

pemanfaatan ruang. *Kedua*, kejelasan sasaran kebijakan diikuti dengan kemudahan dan kesederhaan persyaratan administrasi. *Ketiga*, penetapan program dibakukan dengan produk hukum daerah dan Surat Keputusan Bupati Belitung Timur yang mengikat implementor. Kepastian hukum terhadap ruang lingkup dan persyaratan penerima efektif untuk menekan bias kepentingan. Kesepahaman, kesepakatan dan komitmen institusi pelaksana terhadap sistem prosedur pelaksanaan kebijakan merupakan kunci pencapaian target yang secara keseluruhan di atas 80%. *Keempat*, perumusan target waktu untuk pembebasan BPHTB dipandang perlu untuk direview terutama untuk pelaksanaan kebijakan bagi peserta PTSL tahun 2019 yang berjumlah 18.978 bidang, walaupun untuk tahun 2017 dan 2018 telah mencapai realisasi diatas 80%. Hal ini menjadi penting mengingat masih banyaknya permasalahan ketidaksinkronan data objek pajak yang akan dibebaskan. *Kelima*, pola pelaporan telah menjangkau pihak yang berkepentingan baik perangkat pelaksana maupun subyek pajak. Pelaporan secara administratif berkala maupun publikasi melalui media massa merupakan sarana yang diharapkan dapat memancing partisipasi masyarakat untuk mempercepat penyelesaian masalah sekaligus masukan terhadap penyempurnaan kebijakan.

DAFTAR PUSTAKA

- Bird, Richard M. 2000. *Taxation in Developing Countries Fourth Edition*. Baltimore and London: The John Hopkins University Press
- Creswell, John W. 1994. *Research Design: Qualitative & Quantitative Approaches*, London: Sage Publication, Inc.
- Falah, Fathiza Astri. 2012. *Analisis Implementasi Kebijakan Pemberian Pengurangan, Keringanan dan Pembebasan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan di DKI Jakarta*. FISIPOL UI.
- Edwards, George C, III. 1980. *Implementing Public Policy*. Washington DC. Texas A & M University, Congressional Quarterly Press.
- Freeman, R. 2006. *Learning in Public Policy*. The Oxford Handbook of Public Policy (p. 367). New York: Oxford University Press.
- Mangkoesebroto, Guritno, 2001, *Ekonomi Publik*, Edisi–III, BPFE, Yogyakarta

- Irawan, Prasetya. 2006. *Penelitian Kualitatif dan Kuantitatif untuk Ilmu Sosial*, Jakarta: Departemen Ilmu Administrasi FISIP UI.
- Jann, W., & Wegrich, K. (2007). *Theories of the Policy Cycle*. In F. Fischer, G. J. Miller, & M. S. Sidney, *Handbook of Public Policy Analysis Theory, Politics, and Methods* (pp. 43- 62). New York: CRC Press Taylor & Francis Group.
- Jones, Charles. 1984, *An Introduction to Study of Public Policy*. Belmont, CA. Wadsworth
- Kurniawan, W.A., Setiowati, S. and Supriyanti, T., 2018. *Ekspektasi Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Terhadap Faktor Sosial dan Ekonomi Masyarakat*. Jurnal Tunas Agraria, 1(1 Sept).
- Lawrence M.Friedman, 2011. *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*, Bandung Nusa Media
- Moleong, J. Lexy. 2004. *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung. PT Remaja Rosdakarya
- Mujiburohman, D.A., 2018, *Potensi Permasalahan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)*, BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan, 4(1).
- Nurjaman Arsjad, Bambang Kusmantoro, Yuwoto Prawito, Yuwono Setato. 1992. *Kuangan Negara*. Jakarta: Penerbit Intermedia.
- Dwijowijoto, Riant Nugroho (2004). *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*. Jakarta: PT. Gramedia
- Pemerintah Kabupaten Belitung Timur, Peraturan Bupati Belitung Timur Nomor 56 Tahun 2017 tentang Pembebasan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan Peserta Kegiatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Sertifikasi Khusus Masyarakat Belitung Timur
- Pemerintah Kabupaten Belitung Timur, Peraturan Bupati Belitung Timur Nomor 14 Tahun 2011 tentang Sistem dan Prosedur Pemungutan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan Kabupaten Belitung Timur
- Pemerintah Kabupaten Belitung Timur, Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2011 tentang Pajak Daerah
- Republik Indonesia, Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 12 tahun 2017 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap

- Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah
- Sudarsono, AG. 2008. *Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori dan Aplikasi*. Yogyakarta. Pustaka Pelajar.
- Theodoulou, Stella Z. Dan Chris Kofinis. 2004. *The Art of The Game: Understanding Public Policy Making*. Canada: Wadsworth, Thomson Learning, Inc.
- Wahab, S. A. 2010. *Pengantar Analisis Implementasi Kebijakan Negara*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Wahyudi, A. 2016. *Implementasi rencana strategis badan pemberdayaan masyarakat dan desa dalam upaya pengembangan Badan Usaha Milik Desa di Kabupaten Kotawaringin Barat*. Jurnal Ilmiah Administrasi Publik, 2(2), 101-105. Retrieved from <http://ejournalfia.ub.ac.id/index.php/jiap/article/view/566/851>